

# O zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych po nowelizacji prawa związkowego z 5 lipca 2018 r.

## The scope of the coalition law in trade unions after the amendment of the Act on trade unions in July 2018

**Krzysztof W. Baran**

profesor w Katedrze Prawa Pracy i Polityki Społecznej,  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego

**Streszczenie** Artykuł jest poświęcony problematyce zakresu zrzeszania się w związkach zawodowych po nowelizacji z 5 lipca 2018 r. Dzięki niej pełne prawo koalicji zyskają osoby zatrudnione w ramach umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnieni. Także inne osoby świadczące pracę bez wynagrodzenia zyskują możliwość zrzeszania się w strukturach związkowych.

**Słowa kluczowe:** prawo koalicji, związki zawodowe, samozatrudnieni.

**Summary** The article is devoted to the issue of association in trade unions after the amendment of the Act on trade unions in July 2018. Thanks to this amendment, the full freedom of coalition is granted also to persons who work under civil law non-employee employment (eg. contract of mandate, contract of specific work) and to those who are self-employed.

**Keywords:** trade unions, self-employment, non-employee employment.

### Uwagi wstępne

Nowelizacja ustawy o związkach zawodowych przyjęta przez Sejm 5 lipca 2018 r. (DzU poz. 1608) wprowadza jakościową zmianę w zakresie prawa koalicji w związkach zawodowych. Rozszerza, a zarazem dostosowuje obowiązującą regulację normatywną do dyrektyw sformułowanych w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 r., K 1/13 (OTK-A 2015/6/80). Podmiotowe rozszerzenie tego prawa koreluje z dyrektywą art. 59 ust. 1 Konstytucji RP, która nie statuuje żadnych ograniczeń w tej materii.

Podejmując analizę przyjętej nowelizacji prawa związkowego, punktem wyjścia jest konstatacja, że art. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (DzU z 2015 r. poz. 1881 z póź. zm.) utrzymuje konwencję podmiotową, zgodnie z którą związek zawodowy to w dalszym ciągu organizacja zrzeszająca ludzi pracy. Pozostawienie tej formuły budzi zastrzeżenia nie tylko natury aksjologicznej, gdyż pojęcie to jest głęboko zakorzenione w ideologii PRL-u i stanowi obecnie lingwistyczny przeżytek charakterystyczny dla gospodarki socjalistycznej, ale także z przyczyn dogmatycznych. Oto

bowiem art. 1<sup>1</sup> noweli wprowadza nowe pojęcie osoby wykonującej pracę zarobkową, uprawnionej do tworzenia i wstępowania do związków zawodowych. Ze względu na brak definicji legalnej pojęcia ludzi pracy, trudno określić relację między nimi w sferze logicznej, choć wydają się one zakresowo zbliżone, to jednak brakuje uzasadnienia, żeby uznać je za synonimy, zwłaszcza w kontekście ogólnoteoretycznego zakazu wykładni synonimicznej.

Lipcowa nowelizacja ustawy o związkach zawodowych pozostawia dotychczas obowiązującą dyferencjację na pełną i ograniczoną zdolność koalicji (por. Goździewicz, 2000 s. 55 i n.; Grygiel-Kaleta, 2012, s. 283 i n.; Tomaszewska 2014, s. 223 i n.; Florek, 2018, s. 55 i n.). Ta pierwsza, cechująca się zarówno prawem tworzenia jak i wstępowania do związków zawodowych, została *de lege lata* w sferze podmiotowej istotnie rozszerzona na osoby wykonujące pracę zarobkową (art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych). Jak w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, tego rodzaju zdolność w dalszym ciągu mają osoby skierowane do pracodawcy w celu odbicia służby zastępczej.

## Zakres podmiotowy prawa koalicji

Rozważania na temat prawa koalicji po nowelizacji ustawy o związkach zawodowych należy rozpocząć od centralnej dla sfery podmiotowej kategorii, jaką są osoby wykonujące pracę zarobkową. Ich legalną definicję określa art. 1<sup>1</sup> pkt 1 ustawy związkowej. Ma ona charakter pełnozakresowy i składają się nań dwie kategorie podmiotów mających prawa (zdolności) koalicji, tj. pracownicy oraz niepracownicy. Jeśli chodzi o tę pierwszą kategorię, to na mocy art. 1<sup>1</sup> pkt 3 omawianej nowelizacji przez pracownika należy rozumieć osobę, o której mowa w art. 2 k.p. Mamy tu więc do czynienia z przepisem odsyłającym systemowo pierwszego stopnia. *De lege lata* pracownikom w dalszym ciągu przysługuje więc pełne prawo koalicji, niezależnie od tego, na jakiej podstawie i w jakim reżimie obligacyjnym są zatrudnieni (Żołyński, 2014, s. 34). Z argumentu *lege non distinguente* można wywieść, że dotyczy także pracowników tymczasowych, spółdzielczych oraz telepracowników. W razie wątpliwości należy tu stosować, w oparciu o argumentację *a completudine* i *a coherentia*, ustalenia poczynione na gruncie art. 2 k.p. Również pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy, na podstawie umów terminowych oraz przebywający na urlopach (także bezpłatnych) nie są ustawowo skrupowani w swobodzie tworzenia i wstępowania do związków zawodowych.

Pracownik może należeć jednocześnie do kilku organizacji związkowych. Jedynie statut konkretnego związku zawodowego może ograniczyć swobodę pracowników w tej materii, wynika to z zadekretowanej w art. 1 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych samorządności związkowej. Nie ma też przeszkód normatywnych, żeby pracownik należał do organizacji związkowej niedziałającej na terenie pracodawcy.

## Osoby zatrudnione na innej podstawie niż stosunek pracy

Obok pracowników art. 1<sup>1</sup> pkt 1 ustawy o związkach zawodowych wymienia także osoby świadczące pracę za wynagrodzeniem na innej podstawie niż stosunek pracy (tzn. niepracownicy). Status prawny tej kategorii osób określają cztery przesłanki:

- ☐ świadczenie pracy za wynagrodzeniem,
- ☐ na innej podstawie niż stosunek pracy,
- ☐ posiadanie interesów zawodowych, które mogą być grupowo chronione,
- ☐ niezatrudnianie innych osób.

Omawiana nowelizacja ustawy o związkach zawodowych nie precyzuje temporalnego wymiaru świadczenia pracy przez niepracownika. Może mieć on zatem krótki okres bądź też charakter jedynie periodyczny. Istnieje w tej materii niebezpieczeństwo rozmaitych manipulacji. Wówczas jedynym mechanizmem obrony będzie stosowanie instytucji nadużycia prawa z art. 5 k.c.

Istotną przesłanką przewidzianą w art. 1<sup>1</sup> pkt 1 ustawy o związkach zawodowych jest niewątpliwie świadcze-

nie pracy na innej podstawie niż stosunek pracy. Ustawa nie precyzuje, jakie konkretnie stosunki zatrudnienia wchodzi tutaj w rachubę. Uprawnione jest zatem wnioskowanie, że regulacja ta odnosi się do wszystkich tych rodzajów zatrudnienia, które spełniają też pozostałe ustawowe przesłanki. W praktyce będzie to dotyczyć przede wszystkim odpłatnego<sup>1</sup> zatrudnienia cywilnoprawnego (np. umowa zlecenia, umowa o świadczenie usług), gospodarczoprawnego (samozatrudnienia) i handlowoprawnego (np. zatrudnienie o charakterze organizacyjnym w spółkach prawa handlowego). Wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego, a jedynie charakter egzemplifikacyjny, oparty o formułę *eiusdem generis*.

Zgodnie z art. 1<sup>1</sup> pkt 1 ustawy o związkach zawodowych, żeby osoba świadcząca pracę na innej podstawie niż stosunek pracy miała możliwość zrzeszania się w związkach zawodowych, musi mieć takie interesy zawodowe związane z wykonywaniem pracy, które mogą być grupowo chronione. W mojej ocenie w zakresie pojęcia interesów zawodowych grupowo chronionych wchodzi przede wszystkim te dotyczące warunków pracy, płacy oraz świadczeń socjalnych. Tego rodzaju wykładnia nawiązuje do regulacji z art. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (DzU z 20015 r. poz. 295 ze zm.), który to przepis w sposób ogólny określa najważniejsze płaszczyzny interesów kolektywnych w stosunkach pracy. Proponowana tu opcja interpretacyjna ma swe uzasadnienie w argumentacji *a coherentia*. W tej materii mają też zastosowanie regulacje przewidziane w art. 4 ustawy o związkach zawodowych.

Podając bliżej analizę kwestii zatrudnienia niepracowniczego w kontekście prawa koalicji, rozważania należy rozpocząć od zatrudnienia cywilnoprawnego. Punktem wyjścia będzie konstatacja, iż pełne prawo koalicji przysługuje osobom świadczącym pracę zarówno na podstawie umów nazwanych jak i nienazwanych. Z argumentu *lege non distinguente* wynika, że nie ma znaczenia, czy jest to umowa starannego działania, czy rezultatu. W tym drugim przypadku prawo koalicji i inne uprawnienia związkowe zatrudnionego będą generować poważne trudności w praktycznym ich stosowaniu. Pełne prawo koalicji przysługuje również osobom zatrudnionym w ramach umów cywilnoprawnych, na podstawie umowy o pracę nakładczą, członkom rolniczych spółdzielni produkcyjnych, osobom wykonującym pracę na podstawie umowy agencyjnej oraz praktykantom, jeżeli otrzymują za nią wynagrodzenie.

Na gruncie art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych powstaje problem prawa koalicji osób zatrudnionych na kontraktach menedżerskich lub innych typów umów o zarządzanie. Umowy te mają zazwyczaj charakter cywilnoprawny. Jeżeli więc osoby te spełniają inne przesłanki z art. 1<sup>1</sup> pkt 1 ustawy związkowej, mają pełne prawo koalicji. Tego rodzaju mechanizm budzi istotne zastrzeżenia, gdyż w praktyce mogą powstawać związki zawodowe menedżerów, co w swych konsekwencjach może dysfunkcjonalizować stosunki pracy. Regulacja taka sprzyja powstaniu relacji typowych dla

modeli korporacjonistycznych w stosunkach przemysłowych.

Pełne prawo koalicji na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych mają także osoby samozatrudnione, pod warunkiem że spełniają przesłanki przewidziane w art. 1<sup>1</sup> pkt 1 tej ustawy. Mogą to więc być nie tylko osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą, ale także osoby prowadzące działalność w zakresie wolnego zawodu oraz twórcy i artyści. W tym miejscu warto podkreślić, że będą one pozbawione tego prawa, jeżeli na przykład zatrudniają inne osoby do tego rodzaju pracy. Tego typu formuła ustawowa może skutkować istotnymi perturbacjami przy realizowaniu prawa koalicji.

Analizując status osób zatrudnionych za wynagrodzeniem w kontekście prawa koalicji (art. 2 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o związkach zawodowych) powstaje pytanie o dopuszczalność tworzenia i wstępowania do związków zawodowych osób świadczących pracę za wynagrodzeniem, jeżeli są one jednocześnie pracownikami i niepracownikami (np. pracownik prowadzi jednocześnie z pracą zawodową pozarolniczą działalność gospodarczą). W mojej ocenie mają oni pełne prawo koalicji w ramach statusu pracowniczego, nawet jeśli jako samozatrudnieni zatrudniają pracowników. Za tego rodzaju interpretacją przemawia tekstualne brzmienie art. 71<sup>1</sup> ust. 1 pkt 1 ustawy związkowej („do tego rodzaju pracy”), a także dyrektywa *in dubio pro libertate*, w tym przypadku mam na myśli konstytucyjną wolność zrzeszania (art. 59 ust. 1 Konstytucji RP).

## Inne osoby posiadające prawo koalicji

Prawo koalicji ograniczone do wstępowania do związków zawodowych na podstawie art. 2 ust. 4<sup>1</sup> lipcowej nowelizacji zyskają wolontariusze, stażyści i inne osoby, które świadczą osobiście pracę bez wynagrodzenia (np. doktoranci). Regulację tę należy przyjąć z aprobatą, gdyż rozszerza reprezentację związkową na osoby wykonujące nieodpłatną pracę społeczną.

Na gruncie ustawy o związkach zawodowych (art. 2 ust. 3) nie ulega istotnym zmianom status rencistów i emerytów<sup>2</sup>. Przejście na emeryturę lub rentę nie pozbawia tych osób prawa do przynależności i wstępowania do związków zawodowych. *Implicite* przepis ten rozszerza to uprawnienie na wszystkie osoby wykonujące pracę zarobkową, a nie tylko na pracowników oraz członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, jak to było w dotychczas obowiązującej regulacji.

Rozważając problematykę prawa koalicji należy jeszcze przeanalizować zagadnienie prawa koalicji w szeroko pojmowanej służbie publicznej. Jeśli chodzi o pracowników, to ich status nie uległ istotnej zmianie i nadal posiadają oni pełne prawo koalicji. Dotyczy to zwłaszcza pracowników samorządowych, członków korpusu służby cywilnej oraz pracowników urzędów państwowych. Pewnym ograniczeniem pod-

legają jedynie niektórzy pracownicy Najwyższej Izby Kontroli.

Odmienne zostało ukształtowane prawo koalicji w służbach zmilitaryzowanych. Funkcjonariusze świadczący pracę na podstawie zatrudnienia administracyjnoprawnego są w tym zakresie istotnie zdyferencjonowani. W systemie polskiego zbiorowego prawa zatrudnienia można wyróżnić trzy zasadnicze modele:

- pełne prawo koalicji (np. strażacy Państwowej Straży Pożarnej),

- ograniczone prawo koalicji do wstępowania do branżowego związku zawodowego (np. funkcjonariusze Policji, Służby Granicznej, Służby Więziennej),

- pozbawienie prawa koalicji (np. funkcjonariusze ABW, CBA, SOP).

W tym miejscu warto zauważyć, iż funkcjonariusze posiadający prawo koalicji (pełne lub ograniczone) mają na mocy ust. 7 art. 2 ustawy o związkach zawodowych status zbliżony do pracowników w oparciu o klauzulę odpowiedniości.

## Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że rozszerzenie prawa koalicji, zwłaszcza na osoby zatrudnione na podstawach cywilnoprawnych i w ramach samozatrudnienia, w istotnym zakresie będzie rzutować na zbiorowe stosunki zatrudnienia. Nastąpi definitywne odejście od tradycyjnego modelu zbiorowego prawa pracy, opartego na pracowniczych związkach zawodowych, w kierunku struktur heterogenicznych. W efekcie uzasadnione wydaje się przyjęcie w wymiarze doktrynalnym nowej konwencji pojęciowej w postaci zbiorowego prawa zatrudnienia.

<sup>1</sup> Niektóre umowy cywilnoprawne mogą być nieodpłatne, wówczas osoba, która na ich podstawie świadczy pracę, nie posiada prawa koalicji. W sytuacji, gdy umowa zostanie decyzją stron przekształcona w odpłatną, to osoba zatrudniona nabywa prawo koalicji z datą określenia odpłatności, pod warunkiem że będzie spełniać inne ustawowe przesłanki.

<sup>2</sup> Status bezrobotnych w noweli lipcowej nie uległ zmianie.

## Literatura

- Florek, L. (2018). Zakres podmiotowy wolności związkowej. W: J. Stelina, J. Szmít (red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia*. Warszawa.
- Goździewicz, G. (2000). Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy. W: G. Goździewicz (red.), *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce rynkowej*. Toruń.
- Grygiel-Kaleta, Ż. (2012). *Wolność zrzeszania się w związki zawodowe w aktach prawa międzynarodowego. Roczniki Administracji i Prawa*. Sosnowiec.
- Tomaszewska, M. (2014). W: K.W. Baran (red.), *System prawa pracy. Zbiorowe prawo pracy*. Tom 5. Warszawa.
- Żołyński, J. (2014). *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz*. Warszawa.